

UDK: 316.334.55 (4-672EU)
Prethodno priopćenje
primljen 8. travnja 2008.

Prof. dr. sc. Vinko Kandžija,
Ekonomski fakultet Rijeka, Hrvatska
Mr. sc. Marko Donadić,
Ekonomski fakultet Rijeka, Hrvatska

ANALIZA STRATEŠKOG POLOŽAJA ZAJEDNIČKE AGRARNE POLITIKE EUROPSKE UNIJE

Liberalizacija zajedničke agrarne politike, inicirana brojnim rundama pregovora u okviru GATT-a i Svjetske trgovinske organizacije, iz temelja mijenja osnovni koncept funkcioniranja europske poljoprivrede. Napušta se tradicionalni model potpore europskih poljoprivrednika, globalno ocijenjen kao vrlo štetan. Obaranje protekcionističkih brana poljoprivrednog tržišta EU, štice-nih pod okriljem GATT-a, imperativ je koji nema alternative. Naime, niz godina komunitarni poljoprivredni proizvodi bivaju isključeni iz GATT-ova Općeg sporazuma o carinama i tarifama, kao ustupak međunarodne zajednice u korist razvoja oslabljene poslijeratne poljoprivredne proizvodnje zemalja EU. U čitavom tom razdoblju, dobro zaštićena i izdašno subvencionirana, komunitarna poljoprivredna proizvodnja bilježila je svoj nagli rast i generirala goleme viškove poljoprivrednih proizvoda, uzrokujući time velike poremećaje ne samo na globalnom poljoprivrednom tržištu već i u zajedničkom proračunu EU, a na štetu daljnjeg razvoja Europske Unije.

U radu se analizira strateški položaj zajedničke agrarne politike u odnosu na njen razvojni konceptualni okvir te nove uvjete u kojima se našla pod utjecajem Svjetske trgovinske organizacije. Riječ je uvjetima koji su proizašli iz globalnog trenda liberalizacije, s jedne, i procesa proširenja EU, s druge strane, uz sve jači pritisak konkurencije prisutne na međunarodnoj sceni. Kako bi se u takvim uvjetima procijenio strateški položaj zajedničke agrarne politike EU, uzeti su u obzir svi relevantni čimbenici za provedbu analize. Rezultati analize doveli su do zaključka da se zajednička agrarna politika EU našla u jednom neodređenom položaju, za čiju promjenu je potrebno postaviti jasnu razvojnu strategiju komunitarne poljoprivrede, koristeći se vanjskim prilikama koje postoje kako u širem tako i u užem okruženju njenog djelovanja.

Ključne riječi: zajednička agrarna politika, okolina, strategija, SWOT, liberalizacija, WTO

1. UVOD

Zajednička agrarna politika je temelj europskog procesa integriranja, ali istodobno i kamen spoticanja tog istog procesa. Još od potpisivanja Rimskog sporazuma 1957. godine poljoprivreda je dobila poseban i istaknut položaj u europskoj integraciji. Očite razlike u strukturi i organizaciji proizvodnje svake od zemalja članica dovodile su u pitanje efikasnost čitavog sustava poljoprivredne proizvodnje. Razlike u nacionalnim cijenama poljoprivrednih proizvoda, zatim u troškovima proizvodnih faktora, u razini dohoda poljoprivrednih proizvođača, ali i u platnim bilancama zemalja članica, postale su osnovnim razlogom izgradnje jedne zajedničke agrarne politike. Ciljevi takve politike bili su povećati produktivnost, osigurati pristojan životni standard poljoprivrednom stanovništvu, stabilizirati tržište te jamčiti sigurnost snabdijevanja i razumnih cijena potrošačima.

I doista, zajednička poljoprivredna politika uspjela je ostvariti navedene ciljeve, ali uz mnoge neželjene prateće efekte, koji ometaju budući razvoj Europske Unije. Stoga se gotovo 50 godina nakon njezina uvođenja nameću mnoga pitanja važna za daljnji razvoj poljoprivrede Europske Unije, kao što su: uključivanje poljoprivrednog sektora u međunarodne trgovinske pregovore, zatim konkurentnost komunitarne poljoprivrede na svjetskom tržištu, proširenje Europske Unije na članice s razvijenom poljoprivrednom proizvodnjom, prijelaz na manje intenzivnu poljoprivredu, zaštita okoliša i očuvanje prirodnog krajobraza te, općenito, ruralni razvitak.

Iz takve konstelacije odnosa proizašao je vodeći motiv za analizu strateškog položaja zajedničke agrarne politike, koji je determiniran sljedećom hipotezom:

Unatoč svom velikom uspjehu, zajednička agrarna politika Europske Unije danas se nalazi u jednom neodređenom strateškom položaju. Izlaz iz takvog položaja može se tražiti u boljem korištenju vanjskih prilika koje proizlaze iz šireg i užeg okruženja zajedničke agrarne politike.

Dakle, ključno za određivanje strateškog položaja zajedničke agrarne politike svakako je ispitivanje bliže i daljnje okoline u kojoj ona djeluje, s ciljem uočavanja njenih bitnih odrednica i prepoznavanja onih čimbenika djelovanja koji su u tom pogledu od presudnog utjecaja. U tu svrhu poslužiti će primjena strategijske analize, koja će pružiti jedan analitički okvir za nalaženje znanstveno utemeljenoga odgovora na sljedeće pitanje: *Koji je strateški položaj zajedničke agrarne politike Europske Unije u odnosu na njenu unutarnju i vanjsku okolinu?* Analiza bi trebala pokazati u kojoj mjeri pojedini čimbenici utječu na kretanje zajedničke agrarne politike te, shodno tome, dati ukupnu ocjenu o njenom stvarnom položaju, procjenjujući istodobno mogući smjer njenoga daljnjeg djelovanja. Ograničenja koja bi se mogla pojaviti prilikom provedbe analize, posljedica su neizvjesnosti koja je prisutna u nepredvidivim tržišnim i tehnološkim oscilacijama, kao i u sposobnosti rasuđivanja i kreativnosti provoditelja analize.

2. TEORIJSKA ZASNOVANOST ZAJEDNIČKE AGRARNE POLITIKE

2.1. Zajednička agrarna politika i njezin osnovni konceptualni okvir

Zajednička poljoprivredna politika (*engl. CAP - Common Agricultural Policy*) jedna je od ključnih politika Europske Unije, a sastoji se od niza pravila i mehanizama kojima se reguliraju područja proizvodnje, trgovine i obrade poljoprivrednih proizvoda, sa sve većim težištem na područje ruralnog razvoja (European Union, SCADPlus, 2001).

Svoju široku popularnost zajednička agrarna politika zadobila je ne samo zbog činjenice da sebi prisvaja najveći dio zajedničkog proračuna već i zbog izravnog utjecaja na veliki broj ljudi i golemi dio teritorija. Danas se njezino značenje dovodi u vezu s jedinstvenim europskim tržištem i jedinstvenom monetom, dva ključna čimbenika europskog integracijskog procesa. Svoj pravni temelj zajednička agrarna politika nalazi u Rimskom sporazumu, kojim se komunitarno tržište proširuje na poljoprivredne proizvode. Naime, proširenje komunitarnog tržišta na poljoprivredu trebalo je rezultirati efikasnijom alokacijom proizvodnih čimbenika, pa tako i većim zaradama proizvođača, donoseći ujedno korist i samim potrošačima, uslijed veće ponude proizvoda. U tom smislu, nastojalo se pravilima zajedničkog tržišta djelovati na ukidanje postojećih mjera zaštite u razmjeni poljoprivrednim proizvodima među zemljama članicama, kako bi se čitavi proces integracije ubrzao.

Do uvođenja zajedničke agrarne politike u zemljama članicama se kretanje cijena poljoprivrednih proizvoda vršilo po načelu slobodnog tržišta, što je stvorilo očite razlike u strukturi i organizaciji proizvodnje među pojedinim članicama. Dovodeći time u pitanje efikasnost zajedničkog sustava poljoprivredne proizvodnje, razlike u nacionalnim cijenama poljoprivrednih proizvoda, zatim u troškovima proizvodnih čimbenika te u razini dohodaka poljoprivrednih proizvođača, ali i u platnim bilancama, trebale su biti rješavane na razini jedne zajedničke politike. Tako se integracija putem tržišta počela ostvarivati prelaskom s pojedinačnih nacionalnih poljoprivrednih politika na jednu jedinstvenu zajedničku poljoprivrednu politiku. Komunitarni poljoprivrednici su time mogli računati na ujednačavanje razine njihova životnog standarda, a potrošači na unifikaciju prehrambenih troškova.

Implementacija zajedničke agrarne politike ostvarivala se posredstvom nekoliko osnovnih instrumenata, kao što su organizacija zajedničkog tržišta, sustav cijena, mehanizmi financiranja i strukturalne politike. Ciljevi zajedničke agrarne politike, zacrtani čl. 39 Rimskog sporazuma, bili su pritom sljedeći (Mlikotin-Tomić, 1989, 36):

- povećati produktivnosti unapređenjem tehničkog napretka i osiguravanjem racionalnog razvoja poljoprivredne proizvodnje te optimalnim korištenjem čimbenika proizvodnje, posebno rada;
- osigurati pravičan životni standard poljoprivrednom stanovništvu povećanjem osobnih primanja proizvođača u poljoprivredi;
- stabilizirati tržište poljoprivrednih proizvoda;
- postići sigurnost u snabdijevanju poljoprivrednim proizvodima;
- jamčiti razumne cijene potrošačima.

Da bi se postigli navedeni ciljevi, odnosno osiguralo pravilno funkcioniranje zajedničkog poljoprivrednog tržišta, bilo je potrebno dodatno postaviti osnovna načela kojima će se rukovoditi zajednička agrarna politika (Moussis, 2002, 445-446):

- a) jedinstvo tržišta,
- b) komunitarni preferencijal,
- c) financijska solidarnost.

U trenutku zaključivanja Rimskog sporazuma još nije bilo moguće postaviti načela zajedničke agrarne politike, pa se nakon njegova stupanja na snagu sazvala konferencija u Strezi, na kojoj se u sklopu rezolucije ukazalo na glavne smjernice budućeg razvoja komunitarne poljoprivrede. Konferencija je rezultirala navedenim trima načelima, koji se još nazivaju i temeljnim načelima iz Streze.

2.2. Regulacija zajedničkoga poljoprivrednog tržišta

Donošenjem rezolucije na konferenciji u Strezi ukazalo se na osnovne smjerove reguliranja zajedničkog poljoprivrednog tržišta. Naime, osnovni zadatak bio je utvrditi cijene za pojedinačne poljoprivredne proizvode na svim komunitarnim tržištima (tzv. mehanizam poljoprivrednih cijena), zatim uvesti mehanizme nadzora proizvodnje i organizacije razmjene s trećim zemljama te oformiti sustav dodjeljivanja izravne pomoći proizvođačima. U cilju provedbe regulacije zajedničkog poljoprivrednog tržišta, pristupilo se grupiranju pojedinih poljoprivrednih proizvoda u nekoliko osnovnih kategorija zajedničkog poljoprivrednog tržišta (European Union, SCADPlus, 2001):

- *kategorija proizvoda pod intervencijom,*
- *kategorija proizvoda koji podliježu izravnoj pomoći,*
- *kombinirana kategorija proizvoda (intervencija i izravna pomoć),*
- *kategorija proizvoda pod carinskom zaštitom.*

Mehanizam poljoprivrednih cijena zasnivao se pritom na trima različitim cijenama poljoprivrednih proizvoda, kao što su: *indikativna, interventna i prag cijena*. Međutim, uslijed liberalizacije zajedničke agrarne politike, mehanizam poljoprivrednih cijena sve se manje primjenjivao. Napuštanje interventnog sustava cijena započelo je ukidanjem prag cijena, odnosno varijabilnih prelevmana, 1995. godine, koji bivaju zamijenjeni fiksnim carinama s tendencijom njihova smanjenja do 2000. godine. Do tada se zajedničko tržište poljoprivrednih proizvoda uređivalo posredstvom interventnih mjera, kojima se vršila učinkovita potpora zajedničkim cijenama ukoliko bi došlo do pojave nedostatnosti domaće potražnje ili do uvoza jeftinije ponude proizvoda iz trećih zemalja. Problemi su se pojavljivali zbog činjenice da jedinstvo tržišta pretpostavlja postojanje fiksnih zajedničkih cijena unutar komunitarnog tržišta, unatoč različitim valutama i tečajevima koji su se primjenjivali u svakoj od zemalja članica. Ipak, uvođenjem eura nestali su problemi vezani za fiksiranje zajedničkih cijena te je u velikoj mjeri došlo do pojednostavljenja čitavog agromonetarnog sustava Unije. Euro je stabilizirao cijene i povećao kompetitivnost unutar zajedničke poljoprivrede, što je još jače učvrstilo jedinstvo tržišta (Moussis, 2002, 444).

2.3. Konceptualne promjene zajedničke agrarne politike

Zajednička agrarna politika uspjela je u ostvarivanju svojih prvobitnih ciljeva: potaknula je proizvodnju i produktivnost, stabilizirala tržišta, osigurala snabdjevenost tržišta i zaštitila poljoprivrednike od fluktuacija na svjetskim tržištima. Međutim, zajedno s uspjehom pojavili su se i neželjeni prateći efekti: poljoprivrednici Unije proizvodili su više nego što tržište može apsorbirati, stvarajući time ogromne viškove. Pritom su troškovi Unije bilježili eksponencijalni rast, posebno zbog izdašnih subvencija izvoza proizvedenih viškova, na štetu ostalih sudionika na globalnom poljoprivrednom tržištu. Zajednička agrarna politika, uz sve jače negodovanje svojih suparnika kroz Svjetsku trgovinsku organizaciju, morala se podvrgnuti reformama. Naime, poljoprivredna razmjena imala je i ima veliko značenje za Europsku Uniju, koja se, s jedne strane, smatra najvećim svjetskim uvoznikom, dok se, s druge strane, pojavljuje kao jedan od najvećih izvoznika poljoprivrednih proizvoda. Europska Unija je također i član Svjetske trgovinske organizacije (WTO). Spremajući se na "Milenijsku rundu" pregovora, ministri poljoprivrede Europske Unije složili su se oko zajedničkog stajališta u tim pregovorima. Ciljevi i interesi Europske Unije bili su u sljedećem:

- naglasak na netrgovinskim aspektima poljoprivrede: multifunkcionalna uloga poljoprivrede, koja pored proizvodnje hrane uključuje i mjere o očuvanju sela, zaštiti okoliša, sigurnosti hrane i očuvanja njezine kvalitete te uvjetima i blagostanju životinja; ravnoteža između trgovinskih i netrgovinskih aspekata poljoprivrede;
- potreba za posebnim i diferenciranim tretmanom zemalja u razvoju, vodeći posebno računa o važnosti koju hrana i poljoprivreda imaju u tim zemljama;
- poboljšanje u pristupu tržišnim prilikama: Europska Unija, kao najveći izvoznik hrane, nastoji se izboriti za redukciju neopravdanih carinskih prepreka kako bi povećala izgleda svojih izvoznika na globalnom tržištu. Na taj način Europska Unija nastoji osigurati svoj udio u očekivanoj ekspanziji svjetske trgovine poljoprivrednim proizvodima.

Očekivanja Europske Unije, glede pregovora u okviru WTO-a, na tragu su ostvarenja dugoročnih ciljeva vezanih za bitne reforme poljoprivrednog sektora. Preuzete obveze i iskustva dobivena implementacijom sporazuma iz Marrakesha, potpisanog u okviru WTO-a 1994. godine, postala su više nego vrijedna (von Urff, 1999). Sustav poljoprivrednih potpora biva podijeljen u tri osnovna paketa mjera (Görlach, 2001): crveni (neprihvatljiv), plavi (prijelazni) i zeleni (potpuno prihvatljiv). Stavovi Europske Unije u daljnjim pregovorima temeljeni su na Agendi 2000, paketu reformi koji se sastoji od tri osnovna elementa (Schrader, 2000, 231): *revizije zajedničke agrarne politike, revizije strukturnih fondova te izrade financijske perspektive za naredno razdoblje*. Kao odgovor na izazove novog milenija, paket reformi ponudio je nekoliko osnovnih ciljeva (DG for Agriculture, 2001):

- *osigurati kompetitivnost komunitarnog poljoprivrednog sektora;*
- *unaprijediti poljoprivredu u dijelu u kojem će ona pridonijeti podizanju i održavanju ruralnog krajolika;*

- pojednostaviti koncept zajedničke agrarne politike;
- pridonijeti održivom životnom standardu poljoprivrednika, unapređenjem ekonomskog razvoja šire ruralne okoline.

Za ostvarenje navedenih ciljeva predviđeno je djelovanje zajedničke agrarne politike u nekoliko smjerova:

- redukcija garantiranih cijena za poljoprivrednike;
- potpora poljoprivrednoj aktivnosti s aspekta brige o očuvanju okoliša;
- unapređenje integralnog pristupa razvoju svih ruralnih područja;
- fokusiranje na kvalitetu.

Ovakva promjena konceptualnog okvira zajedničke agrarne politike smatra se do sada najradikalnijom i najdubljom reformom komunitarne poljoprivrede, pružajući ujedno zdrav temelj budućem razvoju ruralnih područja Europske Unije i pokrivajući pritom sve dimenzije zajedničke agrarne politike: ekonomsku, ekološku i ruralnu. Čini se, stoga, da će ovako razrađen paket reformi moći stvoriti sve potrebne preduvjete za razvoj jedne multifunkcionalne, održive i nadasve konkurentne zajedničke poljoprivrede Europske Unije.

3. METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA ZAJEDNIČKE AGRARNE POLITIKE

3.1. Teorijski okvir analize

SWOT-analiza, koja će se primijeniti u analizi strateškog položaja zajedničke agrarne politike Europske Unije, stratezijski je instrument pomoću kojeg se dinamički sučeljavaju unutarnje snage i slabosti s prilikama i opasnostima okruženja, u svrhu identifikacije mogućih šansi, odnosno rizika (Osmanagić-Bedenik, 1993, 58). Ona je dijagnostička i prognostička metoda koja omogućava i olakšava planiranje mjera za pojačanje snaga i razgradnju slabih mjesta te je ishodište u procesu stratezijskog upravljanja i prvi korak prema poželjnoj poziciji (Osmanagić-Bedenik, 1998, 98). Iz tog razloga pogodna je za primjenu u bilo kojem području, kako na mikro tako i na makro razini.

Općenito se SWOT-analiza provodi uz korištenje induktivnoga, deduktivnog i intuitivnog mišljenja, pa je stoga više kvalitativnog nego kvantitativnog karaktera. Provedba SWOT-analize obično obuhvaća nekoliko osnovnih koraka:

1. analizu i dijagnozu snaga i slabosti (interni činitelji),
2. analizu i dijagnozu sustava vrijednosti i upravljanja,
3. analizu i dijagnozu prilika i opasnosti (eksterni činitelji),
4. sagledavanje općih obilježja globalnog okruženja (šire okruženje).

Rezultati SWOT-analize mogu se vizualno prikazati u prikladnoj SWOT-matrici (Weihrich H. et Koontz H., 1994, 175). Riječ je o matrici šansi i rizika u kojoj se dinamički sučeljavaju prilike i opasnosti iz okruženja te unutarnje snage i slabosti, kao što je prikazano na sljedećoj shemi:

Shema 1: SWOT - matrica šansi i rizika

VANJSKI / UNUTARNJI FAKTORI	Unutarnje snage (Strengths)	Unutarnje slabosti (Weaknesses)
Vanjske prilike (Opportunities)	SO strategija	WO strategija
Vanjske opasnosti (Threats)	ST strategija	WT strategija

Izvor: Osmanagić - Bedenik, N.: Kontroling-abeceda poslovnog uspjeha, Školska knjiga, Zagreb, 1998., str. 99.

Bitna odrednica SWOT-matrice jest ukazivanje na strateški položaj promatranog sustava s obzirom na njegove vanjske i unutarnje čimbenike. Shodno tome, moguća su četiri slučaja pozicioniranja i to u sljedećim kombinacijama: SO, WO, ST i WT. Potencijalno najuspješnija strategija jest SO-strategija, pri kojoj se korištenjem unutarnjih snaga kreće u iskorištavanje vanjskih prilika (šansi). Zatim sljedeća po redu jest tzv. WO-strategija, odnosno razvojna strategija koja ukazuje na prevladavanje slabosti u cilju korištenja vanjskih prilika. S druge strane, pojavljuje se tzv. ST-strategija, pri kojoj dolazi do angažiranja svih raspoloživih snaga kako bi se prevladale potencijalne vanjske prijetnje iz okoline. Posljednja u nizu jest WT-strategija, koja predstavlja situaciju kada je prisutno stanje na rubu propasti, a odnosi se na smanjivanje opsega aktivnosti, gašenje aktivnosti ili možda čak posljednji zajednički pothvat koji u tom slučaju nosi najveći stupanj rizika. S obzirom da su pozitivni pomaci mogući jedino na temelju vanjskog i unutarnjeg sklada, u smislu bolje efektivnosti i efikasnosti, ovakav "dijagnostički aparat" ne otvara samo nove mogućnosti u stratezijskom ranom otkrivanju "tihih" signala, već vodi i k novoj kvalitativnoj dimenziji optimalne alokacije resursa (Wohlgemuth, 1989, 31).

Sagledavanje okoline ima za cilj uočavanje ključnih odrednica pojedinih segmenata okoline te prepoznavanje čimbenika od presudnog utjecaja na daljnji razvoj sustava koji djeluje u toj istoj okolini. Načelno, okolina se može sagledati s dva osnovna aspekta (Buble, 1997, 78):

- (1) s aspekta utjecaja okoline na sustav,
- (2) s aspekta reakcije sustava na utjecaje iz okoline.

Naime, svaki sustav preko svoje strukture upija djelovanja koja dolaze iz okruženja, percipirajući ih ili kao prijetnje, odnosno opasnosti, ili kao prilike, odnosno pogodnosti. Pošto se analiziraju i odvagnu svi raspoloživi potencijali promatranog sustava, s jedne strane, i njegove slabosti, s druge strane, odabire se ili odgovarajuća nova strategija djelovanja sustava ili se pristupa redizajnu postojeće strategije. No neovisno o percepciji utjecaja iz okruženja, u teoriji se često može susresti klasična podjela na vanjsku i unutarnju okolinu. Vanjska okolina, kao najvažnija determinanta upravljanja svakim sustavom, sagledava se na dvjema razinama:

- (1) na razini opće okoline i
- (2) na razini bitne (radne) okoline.

Na prvoj razini otkrivaju se i prate promjene u određenom segmentu okoline, pri čemu se obično analiziraju čimbenici s *ekonomskog, tehnološkog, geografskog, političkog ili socijalnog područja*. Druga razina proizlazi iz prve, jer se promjene opće okoline izravno reflektiraju preko elemenata bitne okoline. Stoga analiza ove potonje obuhvaća čimbenike kao što su razne interesne grupacije, resursi, tržišta, pa čak i vladina politika. Svi navedeni akteri u bitnoj okolini, bilo svojim aktivnostima, participiranjem ili zakonskom regulativom, mogu vidno utjecati na daljnja strategijska predviđanja. Dok se na vanjsku okolinu, u pravilu, ne može djelovati, unutar njom okolinom moguće je u potpunosti manipulirati. Ona je neposredno radno okruženje sustava u kojem se odvijaju svi važni procesi za njegov opstanak i razvoj. Kompozicija elemenata, povezanih prema određenoj koncepciji i prema poznatim pravilima, izgrađuje se kao rezultat cilja i odgo-varajuće strategije, kojom se nastoje ostvariti definirani ciljevi (Dulčić, 1993, 20-21). Takva unutarnja struktura morala bi zadovoljiti tri temeljne funkcije (Khandwalla, 1977, 428):

- omogućiti smanjenje ukupne neizvjesnosti,
- omogućiti aktivnosti uz prilagođavanje utjecajima iz okoline,
- osigurati efikasnu koordinaciju svih aktivnosti.

Navedene funkcije trebale bi pospješiti sposobnost reakcije sustava na promjene u okolini te omogućiti njegovo participiranje u kreiranju promjena prema okolini.

Dakle, okolina se kao pojam može tumačiti na više načina, ali se ona u ovom kontekstu proučava kroz prizmu vanjskih i unutarnjih utjecaja na funkcioniranje promatranog sustava. U tom smislu govori se o ukupnosti čimbenika koji utječu na njegovo oblikovanje, ponašanje i organizaciju djelovanja (Hanžeković, 1992, 309). U načelu, riječ je o čimbenicima na koje je gotovo nemoguće djelovati, ali ih je u svrhu analize okruženja potrebno prepoznati, kao tzv. strategijske čimbenike okoline. To mogu biti prirodni i ekološki uvjeti, odnosno ograničenja, zatim raspoloživost prirodnim bogatstvima, troškovi tehnologije, socijalni trendovi, demografski, tržišni i politički čimbenici, zakonske regulative i sl. Svrha sagledavanja strategijskih čimbenika jest u prepoznavanju i procjenjivanju njihova utjecaja, koji se može protumačiti dvojako:

- (1) kao prilika (potencijalna šansa) ili
- (2) kao prijetnja (potencijalna opasnost).

Iz svega navedenog proizlazi da je analiza okoline *conditio sine qua non* za utvrđivanje strategijskog položaja svakog sustava koji unutar nje djeluje, pa tako i zajedničke agrarne politike, što je opet pretpostavka za izbor one strategije koja će taj sustav što bolje pozicionirati unutar te iste okoline.

3.2. Analitički okvir analize

Za opstanak i razvoj svakog sustava od neprocjenjive je važnosti sposobnost praćenja promjena u njegovoj okolini. Naime, za promatrani sustav te se promjene mogu manifestirati ili kao povoljne prilike ili kao prijetnje. One mu mogu pomoći u ostvarivanju zacrtanih ciljeva, ali isto tako i odmoći, pa čak i ugroziti njegov daljnji razvitak.

Analiza prilika i prijetnji u okolini sastavni je dio stratezijske analize, a obuhvaća njihovu ocjenu s obzirom na slijedeća dva kriterija: *utjecaj i važnost* čimbenika. Anali-tički gledano, s jedne strane ocjenjuje se utjecaj prilika ocjenama od 0 do +5 te utjecaj prijetnji ocjenama od -5 do 0, dok se s druge strane ocjenama od 0 do 9 ocjenjuje nji-hova važnost. Umnožak ovih dviju ocjena može poprimiti negativnu vrijednost (za pri-jetnje) ili pozitivnu vrijednost (za prilike). Daljnjim zbrajanjem umnožaka dolazi se do ukupne ocjene za svaki od pojedinih utjecaja.

Odvojenom analizom prilika i prijetnji može se utvrditi u kakvom će položaju biti promatrani sustav zavisno od stupnja njihova djelovanja. U tu svrhu izrađuju se također odvojene matrice, matrica prilika i matrica prijetnji, koje se po potrebi mogu spojiti u jednu jedinstvenu matricu. Savjetuje se da se svaka od ovih matrica formira u četiri kva-dranta te da se razluči dvjema koordinatama kako slijedi (Buble, 1997, 86-87):

MATRICA PRILIKA:

- jedna koordinata: intenzitet prilika
- druga koordinata: vjerojatnost (važnost) uspjeha

MATRICA PRIJETNJI:

- jedna koordinata: intenzitet prijetnji
- druga koordinata: vjerojatnost (važnost) događaja

Treba reći da povoljne prilike i prijetnje, koje bi iz ove analize proizašle, nije mogu-će uspješno koristiti, ako ne postoji takva unutarnja struktura sustava u kojoj će raspo-loživi potencijali biti povezani na način koji će omogućiti optimalnu učinkovitost unu-tarnjih snaga sustava. U tom pogledu značenje unutarnjih potencijala i slabosti sustava pozicionira se kao bitno obilježje unutarnje okoline, što povlači za sobom potrebu za analizom unutarnjih čimbenika. Za razliku od analize vanjskih prilika i prijetnji, koje su predmet analize vanjske okoline, analiza snaga (Strengths) i slabosti (Weaknesses) spa-da u područje analize unutarnje okoline i sastavni je dio SWOT analize, što čini temelj za sveobuhvatnu analizu okoline.

Snage se mogu definirati kao pozitivne unutarnje sposobnosti, koje omogućuju ostvarivanje zacrtanih ciljeva, pa su stoga usmjerene na postizanje odgovarajućih stra-tegijskih prednosti. Iz tog razloga često se nazivaju i stratezijskim snagama. One se u praksi pojavljuju kao (Buble, 1997, 100):

- jasna stratezijska vizija,
- konzistentna operativna strategija,
- adekvatna strukturiranost,
- visoka razina tehničko-tehnološke opremljenosti,
- kontinuirano ulaganje u razvoj,
- raspoloživost financijskih sredstava,
- učinkovita organizacija tržišta,
- razrađenost sustava premiranja i poticaja,
- itd.

Ipak, učestalim ograničenjima u vidu nemogućnosti ili nesposobnosti iskorištavanja raspoloživih sredstava navedene snage mogu se, pod određenim okolnostima i na duži rok, pretvoriti u suprotnost, odnosno slabost. Shodno tome, slabosti se definiraju kao unutarnje nesposobnosti koje značajno ometaju ili potpuno onemogućavaju ostvarenje utvrđenih ciljeva, pa se često još nazivaju i stratezijskim slabostima, pri čemu se najčešće pojavljuju kao (Buble, 1997, 101):

- neodgovarajuća razvojna filozofija,
- nepostojanje stratezijske vizije,
- neusklađenost sa zahtjevima okruženja,
- nespremnost za konkurentsku utrku,
- nedostatak financijskih sredstava,
- neusklađenost s tržišnim potrebama,
- itd.

Valja spomenuti da se ocjenjivanje unutarnjih snaga i slabosti također može provesti na način da se prethodno ocijene utjecaj i važnost pojedinih čimbenika te potom zbroje umnošci ovih dviju veličina. Dakle, na isti način kao što je to prethodno opisano za analizu vanjskih prilika i prijetnji, pri čemu umnožak isto može poprimiti negativnu vrijednost (za slabosti) ili pozitivnu vrijednost (za snage). Također se preporuča da se taj postupak provede tabelarno, radi veće preglednosti kako pojedinih čimbenika tako i samog analitičkog postupka.

4. OCJENJIVANJE VANJSKIH I UNUTARNJIH ČIMBENIKA ZAJEDNIČKE AGRARNE POLITIKE EUROPSKE UNIJE

Primjenjujući navedeni postupak, tabelarno je provedeno ocjenjivanje identificiranih skupina bitnih čimbenika koji utječu na zajedničku agrarnu politiku Europske Unije (tablice 1, 2, 3, 4)^{1*}.

Tablica 1: Tabelarno ocjenjivanje vanjskih prilika

VANJSKE PRILIKE	Utjecaj (0 do +5)	Važnost (0 do 9)	Ocjena prilike
1. Proširenje Unije - proširenje tržišta i obradivih površina	5	8	+40
2. Korištenje pozitivnog imidža naspram WTO	3	6	+18
3. Ekspanzija međunarodne trgovine poljoprivrednim proizvodima	3	9	+27
4. Zahtjevi za kvalitetom (otežan položaj konkurenata)	4	7	+28
5. Stabilnost cijena poljoprivrednih proizvoda u svijetu	3	9	+27
6. Mogućnosti uštede kroz model izravne pomoći proizvođačima	2	5	+10
7. Porast potražnje za prehrambenim proizvodima u svijetu	4	9	+36
8. Ukidanje uvoznih barijera međunarodnim ugovorima - veća konkurentnost	4	8	+32
UKUPNO			+218

1)* izvor: podatke u tablicama 1, 2, 3. i 4. izradili autori.

Tablica 2: Tabelarno ocjenjivanje vanjskih prijetnji

Vanjske prijetnje	Utjecaj (-5 do 0)	Važnost (0 do 9)	Ocjena prijetnje
1. Troškovi proširenja Unije na nove članice	-5	7	-35
2. Jačanje konkurentnosti proizvoda iz trećih zemalja	-3	5	-15
3. Udvostručenje poljoprivredne radne snage proširenjem Unije	-4	8	-32
4. Razvoj poljoprivrede pridruženih članica	-4	9	-36
5. Dugoročni trend pada broja poljoprivrednih proizvođača u Uniji	-1	3	-3
6. Marginaliziranje poljoprivredne proizvodnje pri razvoju ruralnog gospodarstva	-2	3	-6
7. Tečaj dolara u padu, jačanje eura - negativno djelovanje na izvoz	-3	4	-12
8. Pritisak WTO na ukidanje protekcionističkih barijera	-4	6	-24
9. Jačanje zahtjeva za očuvanjem prirode te multifunktionalnost poljoprivrede	-4	5	-20
10. Slaba kupovna moć potrošača zemalja pridruženih članica	-3	4	-12
UKUPNO			-195

Na identičan način ocijenjene su i skupine identificiranih unutarnjih čimbenika od bitnog utjecaja na zajedničku agrarnu politiku, kako slijedi:

Tablica 3: Tabelarno ocjenjivanje unutarnjih potencijala

Unutarnje snage	Intenzitet (0 do +5)	Važnost (0 do 9)	Ocjena snage
1. Sustav financiranja	3	7	+21
2. Zajedničko poljoprivredno tržište	5	6	+30
3. Moć prenašanja suverenosti s nacionalne na europsku razinu	4	3	+12
4. Konkurentnost poljoprivrednog sektora	3	9	+27
5. Intervencionistički potencijal	5	1	+5
6. Osiguravanje životnog standarda poljoprivrednicima	2	7	+14
7. Povezanost s jedinstvenim tržištem i jedinstvenom monetom	5	8	+40
8. Sposobnost pridržavanja i ostvarivanja zajedničkih ciljeva	4	4	+16
9. Politika ograničenja potpore	3	7	+21
UKUPNO			+186

Tablica 4: Tabelarno ocjenjivanje unutarnjih slabosti

Unutarnje slabosti	Intenzitet (-5 do 0)	Važnost (0 do 9)	Ocjena slabosti
1. Zasjenjivanje ostalih politika EU- usporavanje integracije	-5	9	-45
2. Opterećenje zajedničkog proračuna	-5	9	-45
3. Politika podložna intervencionizmu	-5	8	-40
4. Politika zasnovana na visokim cijenama - slabo polazište za jačanje konkurentnosti	-5	9	-45
5. Nespremnost za potpunu liberalizaciju zajedničke poljoprivrede	-4	8	-32
6. Neravnomjeran razvoj ruralnih područja EU	-4	9	-36
UKUPNO			-243

5. STRATEGIJSKO POZICIONIRANJE ZAJEDNIČKE AGRARNE POLITIKE EU

Nakon provedenog postupka ocjenjivanja identificiranih vanjskih i unutarnjih čimbenika, bitnih za budući razvoj komunitarne poljoprivrede, moguće je pristupiti strategijskom pozicioniranju zajedničke agrarne politike, s obzirom na vanjsku i unutarnju okolinu u kojoj ona djeluje. Njen strategijski položaj može se odrediti uz pomoć modela odvojenih matrica te izradom tzv. jedinstvene matrice prilika i prijetnji. U tu svrhu potrebno je raspolagati podacima o prosječnom utjecaju vanjskih čimbenika, koristeći se ocjenama vanjskih prilika i prijetnji iz tablica 1 i 2, na sljedeći način:

Tablica 5: Izračunavanje prosječnih vanjskih utjecaja

VANJSKE PRILIKE										PROSJEK
Utjecaj	5	3	3	4	3	2	4	4		3,5
Važnost	8	6	9	7	9	5	9	8		7,6
VANJSKE PRIJETNJE										PROSJEK
Intenzitet	5	3	4	4	1	2	3	4	4	3,3
Važnost	7	5	8	9	3	3	4	6	5	5,4

Primjenjujući izračunate prosječne vrijednosti iz tablice 5, moguće je sastaviti dvije odvojene matrice putem kojih će se moći odrediti položaj zajedničke agrarne politike s obzirom na vanjsku okolinu:

Shema 2: Izrada odvojenih matrica prilika i prijetnji

		RANG VAŽNOSTI (0-9)	
		Nizak	Visok
INTENZITET PRILIKA (0-5)	Visoka		(3.5;7.6)
	Nizak		
		Matrica prilika	

		RANG VAŽNOSTI (0-9)	
		Nizak	Visok
INTENZITET PRIJETNJI (0-5)	Visoka		(3.3;5.4)
	Nizak		
		Matrica prijetnji	

Spajanjem ovih dviju matrica u jednu jedinstvenu, a na temelju sučeljavanja dviju oprečnih dimenzija vanjske okoline, proizlazi sljedeća slika položaja CAP-a:

Shema 3: Položaj zajedničke agrarne politike s obzirom na vanjsku okolinu

		RAZINA PRIJETNJI	
		Niska	Visoka
RAZINA PRILIKA	Visoka	IDEALNA POZICIJA	NEODREĐENA POZICIJA
	Niska	ZRELA POZICIJA	TEŠKA POZICIJA
		Matrica prilika i prijetnji	

Na isti način može se odrediti položaj zajedničke agrarne politike s obzirom na njezino unutarnje okruženje, koristeći podatke o prosječnom utjecaju unutarnjih čimbenika, izračunatih na temelju ocjena unutarnjih snaga i slabosti iz tablica 3. i 4, kako slijedi:

Tablica 6: Izračunavanje prosječnih unutarnjih utjecaja

UNUTARNJE SNAGE										PROSJEK
Intenzitet	3	5	4	4	5	2	5	4	3	3,9
Važnost	7	6	3	9	1	7	8	4	7	5,4
UNUTARNJE SLABOSTI										PROSJEK
Intenzitet	5	5	5	5	4	4				4,7
Važnost	9	9	8	9	8	9				8,7

Primjenjujući izračunate prosječne vrijednosti iz tablice 6 i izradom dviju odvojenih matrica, moći će se odrediti položaj zajedničke agrarne politike s obzirom na njenu unutarnju okolinu:

Shema 4: Izrada odvojenih matrice snage i slabosti te položaj zajedničke agrarne politike s obzirom na unutarnju okolinu

		RANG VAŽNOSTI (0-9)	
		Nizak	Visok
INTENZITET UNUTARNJIH SNAGA (0-5)	Visoka		(3.9;5.4)
	Nizak		
		Matrica snage	

		RANG VAŽNOSTI (0-9)	
		Nizak	Visok
INTENZITET UNUTARNJIH SLABOSTI (0-5)	Visoka		(4.7;8.7)
	Nizak		
		Matrica slabosti	

		RAZINA SLABOSTI	
		Niska	Visoka
RAZINA SNAGA	Visoka	IDEALNA POZICIJA	NEODREĐENA POZICIJA
	Niska	ZRELA POZICIJA	TEŠKA POZICIJA
		Matrica snaga i slabosti	

I konačno, izradom SWOT-matrice moguće je sučeliti vanjske prilike i prijetnje s unutarnjim snagama i slabostima zajedničke agrarne politike i time utvrditi njezin položaj između četiri osnovnih strateških pozicija. Da bi se to moglo učiniti, potrebno je na temelju ocjena unutarnjih i vanjskih čimbenika u tablicama 1, 2, 3. i 4, ponajprije izračunati ukupnu ocjenu tih utjecaja i odrediti prevladavaju li u unutarnjim i vanjskim čimbenicima pozitivni ili negativni utjecaji.

Tablica 7: Ukupna ocjena unutarnjih i vanjskih utjecaja

UNUTARNJI ČIMBENICI			VANJSKI ČIMBENICI		
Unutarnje snage	Unutarnje slabosti	Razlika	Vanjske prilike	Vanjske prijetnje	Razlika
+186	-243	-57	+218	-195	+23

Izvor: izračun na temelju tablice 1, 2, 3. i 4.

Tablica 7. pokazuje da postoji negativna razlika među unutarnjim čimbenicima, što treba značiti da u sustavu zajedničke agrarne politike ukupno prevladavaju unutarnje nesposobnosti i manjkavosti nad postojećim snagama. Shodno tome, unutarnje slabosti negativno se odražavaju na sposobnost iskorištavanja vanjskih prilika, čiji utjecaj u ovom slučaju ne manjka, s obzirom na pozitivnu razliku među vanjskim čimbenicima.

Posljednji korak pri utvrđivanju strateške pozicije zajedničke agrarne politike Europske Unije jest ubacivanje dobivenih rezultata u SWOT-matricu. Pritom valja naglasiti da svaka od mogućih pozicija u matrici u sebi sadrži veći ili manji stupanj šansi, odnosno rizika. Strateški položaj zajedničke agrarne politike Europske Unije, dakle, izgleda ovako:

Shema 5: SWOT-matrica zajedničke agrarne politike Europske Unije

VANJSKI ČIMBENICI / UNUTARNJI ČIMBENICI	Unutarnje snage (Strengths)	Unutarnje slabosti (Weaknesses)
Vanjske prilike (Opportunities)	SO-strategija	WO-strategija
Vanjske opasnosti (Threats)	ST-strategija	WT-strategija

Izvor: tablica 7.

6. ZAKLJUČAK

Uključivši u strategijsku analizu sve bitne čimbenike od utjecaja na sustav zajedničke agrarne politike Europske Unije, kako vanjske tako i unutarnje, došlo se do rezultata koji impliciraju sljedeće zaključke:

- (1) Zajednička agrarna politika Europske Unije, u odnosu na vanjsko okruženje, nedvojbeno se nalazi u jednoj nadasve neodređenoj poziciji. Uočava se relativno visok stupanj mogućnosti za iskorištavanjem vanjskih prilika, no isto tako je moguć i relativno visok stupanj pritiska prijetnji iz okruženja. To se ponajprije odnosi na utjecaj Svjetske trgovinske organizacije u zahtjevima za liberalizacijom međunarodne trgovine poljoprivrednim proizvodima, ali se isto tako ističe i potencijalni problem oko razvoja poljoprivrede pridruženih članica, kao i pitanje multifunkcionalnosti poljoprivrede. Takav neodređeni položaj upućuje na nužnost pokretanja procesa koji će umanjiti neizvjesnost i sigurno voditi ka izlazu iz ovakvog stanja.
- (2) Zajednička agrarna politika Europske Unije, u odnosu na svoje unutarnje okruženje, također se nalazi u jednoj neodređenoj poziciji. Uočava se relativno viši stupanj raspoloživosti unutarnjih potencijala, za koje se može reći da se još uvijek dijelom oslanjaju na nekada vrlo popularne i učinkovite mjere, proizašle iz prvobitnih ciljeva zajedničke agrarne politike, koje su u današnjim uvjetima jačanja liberalizacije međunarodne trgovine ipak vrlo nepopularne. S druge pak strane, relativno visok stupanj unutarnjih slabosti upućuje na nesklad u trošenju i raspodjeli zajedničkog proračuna, često na štetu ostalih politika Unije, kao i na neravnomjernom razvoju ruralnih područja Europske Unije, ali i slaboj cjenovnoj konkurenciji naspram trećih zemalja. Sve navedeno ide u prilog konstataciji o nesposobnosti zajedničke agrarne politike Europske Unije u iskorištavanju vanjskih prilika, iz čega se može izvesti zaključak da će nadasve biti nužno proraditi na ispravljanju unutarnjih nedostataka, jer će se tek jačanjem vlastitih snaga moći umanjiti pritisak prijetnji iz okoline i postepeno se primicati ka nešto određenijem, boljem položaju.
- (3) S obzirom da unutarnje slabosti nadjačavaju unutarnje snage CAP-a, uz istodobnu dominaciju vanjskih prilika, zajednička agrarna politika Europske Unije nalazi svoj strateški položaj sukladno WO-strategiji. Shodno tome, javlja se potreba za primjenom jedne razvojne strategije, koja bi čitavome sustavu trebala omogućiti da u zadanom periodu uspije prevladati svoje manjkavosti, kako bi bio u mogućnosti početi iskorištavati vanjske prilike, koje mu se nadasve pružaju. Kada se takvom jednom razvojnom strategijom konačno uspije ostvariti zadani cilj, zajedničkoj agrarnoj politici Europske Unije otvara se mogućnost novog strategijskog pozicioniranja, sukladno SO-strategiji, koja je za razliku od WO-strategije potpuno usmjerena ka održavanju sklada između korištenja vanjskih prilika (u smislu efektivnosti) i unutarnjih potencijala (u smislu efikasnosti). Na taj način će se postupnim pretvaranjem unutarnjih slabosti u potencijalne snage zajedničke agrarne politike, dio snaga moći učinkovito upotrijebiti u smanjivanju utjecaja prijetnji iz okoline, što će u konačnici dodatno ojačati uporište u SO-strategiji.

Literatura

1. Buble, M. et al.: *Strategijski management*, Ekonomski fakultet, Split, 1997.
2. DG for Agriculture: *EU agriculture and the WTO - The new CAP*, European Commission, 9/2001.
3. Dulčić, Ž.: *Organizacijska struktura poduzeća u uvjetima ambijentalne kompleksnosti i dinamičnosti*, doktorska disertacija, Ekonomski fakultet, Split, 1993.
4. European Union: "SCADPlus: Agriculture: introduction" 22.10.2001. <<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l04000.htm>> (2.12.2002.)
5. European Union: "SCADPlus: Common organisation of the agricultural markets: introduction" 29.3.2001. <<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l11047.htm>> (2.12.2002.)
6. Görlach, W. et al.: *Landwirtschaft in Europa - Ohne Reform keine Zukunft*, Broschüre d.SPE, Berlin, 10/2001.
7. Hanžeković, M. et al.: *Poslovni rječnik*, Masmedia, Zagreb, 1992.
8. Khandwalla, P.: *Design of organizations*, Brace Jovanovich, New York, 1977.
9. Mlikotin-Tomić, D.: *Pravo Evropske ekonomske zajednice*, Informator, Zagreb, 1989.
10. Moussis, N.: *Access to European Union*, 11th Edition, Euroconfidentiel, 2002.
11. Osmanagić Bedenik, N.: *Kontroling-abeceda poslovnog uspjeha*, Školska knjiga, Zagreb, 1998.
12. Osmanagić Bedenik, N.: *Potencijali poduzeća*, Alinca, Zagreb, 1993.
13. Schrader, J.-V.: *CAP Reform, the Berlin Summit and EU Enlargement*, Institute of World Economics, Kiel, Intereconomics Sep/Oct 2000.
14. von Urff, W.: *Agrarmarkt und Struktur des ländlichen Raumes in Europa*, Europa-Handbuch, Gütersloh, 1999.
15. Weihrich, H. et Koontz, H.: *Menedžment*, Mate, Zagreb, 1994.
16. Wohlgemuth, A.: *Erfolgsunternehmen unter der Lupe*, Management Zeitschrift, Industrielle Organisation,, Zürich, 10/1989

STRATEGIC POSITION ANALYSIS OF THE EU COMMON AGRICULTURAL POLICY (CAP)

Summary

The ever continuing process of the CAP liberalisation, initiated through the numerous negotiations rounds within the GATT and WTO organisation, is now changing the concept of the European agriculture, dismantling the traditional supporting scheme and unbeatable trade barriers of the EU agricultural market, used to be set up by the CAP itself and under the everlasting shadow of the former GATT. Namely, for many years the agricultural products of the EEC were excluded from the GATT-agreement, as an international contribution in supporting the weak after-war agricultural production of the EEC countries. In the meantime, the growing EEC agricultural production, well protected by the strong import barriers and generously supported by the European budget, generated enormous surpluses of agricultural products and caused big damage not only to the participants of the global agricultural market, but also to its own budget, lacking the further development of the European Union.

This paper aims to analyse the strategic position of the CAP in relation to the above mentioned conceptual framework of its development and the new conditions, arisen from the ongoing international trade liberalisation and the enlargement process of the EU, as well as from the strong pressure of the competition, present at the global level. The impacts of all the considered factors, relevant for the scope of the performed analysis, were calculated in order to estimate the strategic position of the CAP. The results of the analysis brought to the conclusion that the EU common agricultural policy found itself in an undetermined position, which has to be changed by setting up a clear development strategy, using external opportunities already existing in its wider and closer environment.

Key words: CAP, environment, strategy, SWOT, liberalisation, WTO